

**MARCO PONTI**

*(Associato di Economia dei Trasporti  
nell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia)*

## IL D.LGS. 422 E LE REGOLE SULLA CONCORRENZA

Devo ringraziare soprattutto il prof. Fanara per l'insistenza con cui ha voluto che partecipassi a questo Convegno e per la splendida ospitalità che, come sempre, ci ha offerto.

Che cosa può dire l'economista su questo tema? Vorrei attirare la vostra attenzione su una serie di punti.

Il primo è di tipo linguistico-lessicale. Nell'intervento precedente, molto ricco ed articolato, del dott. Porretto sul tema, non è mai stata nominata la parola "mercato" o la parola "concorrenza", o la parola "competizione" o qualsiasi sinonimo che di questa si voglia usare, pur essendo questo l'oggetto del massimo conflitto, a livello non solo italiano, ma anche europeo. La scommessa di fondo che l'Europa fa sull'evoluzione del settore dei trasporti locali è proprio la competizione.

Allora innanzitutto una osservazione tecnica sull'argomento di cui stiamo parlando. Stiamo parlando di un settore in via di sparizione: i dati sulla domanda non lasciano molti dubbi in proposito.

Ricordo che negli Stati Uniti il trasporto pubblico urbano è molto sussidiato e riguarda solo delle minoranze emarginate, molto specifiche. Quindi parliamo di un settore afflitto da problemi assai gravi. Questo settore è oggetto di una pressione di riforma, come in fondo è oggetto di una pressione di riforma anche il settore ferroviario, che non si trova certo meglio, come stato di salute.

Una prima osservazione da fare è chiedersi perché il settore è così in crisi, e ciononostante si riesce a immettervi elementi di

competizione. La competizione in Europa nel settore aereo è notoriamente, per affermazione della Commissione Europea, un fallimento: il settore è totalmente cartellizzato. Secondo l'Antitrust, il livello di monopolio nel settore aereo crescerà nei prossimi due o tre anni. E non parliamo poi del settore dell'affidamento delle concessioni autostradali o aeroportuali in cui non si riesce ad immettere nemmeno l'avvio di meccanismi competitivi, né se ne immetteranno se non da qui a quindici o venti anni.

Quindi una prima osservazione è che, poiché si generano interessi molto forti alle spalle di settori "redditizi", risulta paradossalmente più difficile immettere elementi di competizione in tali settori che non in quelli in crisi.

Una concausa di questa situazione è riconducibile al fatto che la sfera politico-amministrativa è strutturalmente interessata a difendere il monopolio e non la concorrenza, e per i settori in crisi è molto meno verosimile che la competizione si realizzi, almeno in tempi brevi. Su questo c'è un'ampia letteratura, non è una posizione ideologica.

Nell'analisi molto interessante fatta dal dott. Gragnani, una variabile che il relatore non ha immesso, e che *non poteva* immettere, è il colore partitico delle diverse Regioni; infatti è una variabile irrilevante. Non vi è assolutamente nessuna distinzione partitico-ideologica sugli atteggiamenti di strenua difesa degli assetti esistenti.

D'altronde il monopolio nel TPL è stato creato da una esplicita volontà politica delle pubbliche amministrazioni, e non poteva non essere così perché gli interessi monopolistici sono vocali, riescono a mobilitare il consenso in modo molto organizzato.

Il problema non è dunque che una Regione è buona e l'altra no, oppure che un colore partitico è buono e l'altro è cattivo, che uno è conservatore e l'altro è progressista. Il problema, purtroppo, è molto più strutturale.

Vogliamo dare una riprova che non si tratta di posizioni ideologiche? Se negli anni passati le Regioni o i Comuni avessero voluto, potevano comunque introdurre elementi di competizione: non c'erano vincoli. Quindi il fatto che non esiste questa volontà politi-

ca è l'elemento su cui vorrei attirare maggiormente la vostra attenzione.

L'altro aspetto che suscita perplessità in questo meccanismo, già è stato detto dal dott. Gragnani, è il contrasto tra decentramento e liberalizzazione, perché si decentra - ed è cosa giustissima - a soggetti che sono molto più resistenti ai meccanismi di liberalizzazione di quanto non lo sia il decentratore centrale. Si creano situazioni fortemente paradossali, come vedremo. Tale evoluzione positiva della normativa nei trasporti collettivi locali si è messa in moto non per iniziativa italiana, ma per quello che è successo in Europa. Ricordo il salto ideologico fondamentale della abrogazione degli obblighi di servizio pubblico, che sembrava una direttiva passata in modo indolore a livello della Commissione, un dettaglio tecnico. Invece concettualmente è il salto che più ha determinato poi conseguenze, perché significa la "contrattualizzazione" del rapporto tra il decisore pubblico e l'azienda che fornisce i servizi. Ma contrattualizzazione del rapporto vuol dire che gli obbiettivi sono diversi, non possono coincidere: le aziende hanno obbiettivi di efficienza, mentre il soggetto pubblico ha obbiettivi sociali.

Non è detto che il privato ottenga meglio obbiettivi di efficienza, ma tutto lascia supporre che li ottenga meglio. Soffre o gode delle azioni di incentivazione o di punizione da parte del regolatore pubblico, che invece dovrebbe punire o premiare *se stesso* nel caso di un'azione regolatoria, cioè di semplice separazione di ruoli rispetto alle imprese che forniscono il servizio.

Ricordo l'azione della signora Thatcher in Inghilterra, non solo molto coraggiosa, ma anche molto articolata. L'esperienza inglese ha consentito al mondo di vedere in azione due modelli distinti: il modello di competizione *nel* mercato, fuori Londra, che ha funzionato maluccio, secondo la maggior parte dei commentatori, perché il trasporto collettivo non è come i detersivi o le calzature, ma presenta dei problemi di efficienza propri di mercati non perfettamente competitivi. Ha funzionato benissimo, invece, la competizione *per* il mercato a Londra: eppure si sono fatte 550 gare. A Londra sono state fatte tutte queste gare distinte per linee, in un servizio che è rimasto perfettamente integrato. Ovviamente ci sono

stati raggruppamenti e integrazioni tra i concorrenti, ma il meccanismo di gare è stato mantenuto frazionato per garantire un livello massimo di competizione nella fase iniziale, che è quella più difficile, come sappiamo, mantenendo, come si è detto, un sistema perfettamente integrato. Il meccanismo ha funzionato in termini molto positivi. Sono diminuiti notevolmente i costi pubblici ed è aumentata l'utenza. Non è andata così nel resto dell'Inghilterra, ma qui non possiamo dilungarci.

Passando ad altre cose, mi soffermerò ad individuare qualche merito e qualche demerito del decreto n. 422. Primo elemento inquietante: quando è stata fatta la finanziaria che ha decentrato le risorse, che è stata la "madre" del decreto 422, la finanziaria del 1966 (che poi ha agito nel 1967), le Regioni sono diventate improvvisamente soggetti liberi nell'allocazione delle risorse, e le risorse erano quelle di prima, non è cambiato l'importo. Ma il cambiamento grande è che non erano più "predestinate" al settore, ma entravano nel pacchetto complessivo delle risorse disponibili per le Regioni. A quel punto gli ingenui riformatori erano convinti che si sarebbe scatenato un vivacissimo dibattito tra le Regioni su quante risorse allocare al trasporto, quali obiettivi pubblici conseguire col trasporto, quali obiettivi socio-ambientali perseguire e quant'altro, visto che le risorse non erano più vincolate. Non è successo assolutamente nulla: non c'è stata una sola Regione che abbia aperto il dibattito su quanti soldi dare al trasporto pubblico, e quale migliore riprova di questa che l'obiettivo non è sociale, cioè non è la difesa degli utenti o dell'ambiente, ma è la difesa dell'offerta? Il problema degli amministratori è difendere l'offerta, non la domanda. E questa è una ulteriore riprova delle logiche su cui prima attiravo la vostra attenzione.

Questa è la prima osservazione.

La seconda riguarda il R.D. n. 148, che è una buona norma, nonostante la sua vetustà. Io lo interpreto così, non sono un giurista, (e su questo mi piacerebbe sentire il parere del giurista). Secondo questo decreto, recepito nel D.Lgs. n. 422, il subentrante è obbligato ad assumere tutti i dipendenti precedenti alle condizioni precedenti, "qualora possibile". Questo è stato concordato con i

sindacati in sei mesi di trattative. Tale procedura non è vincolante, nel senso che l'obbligo vero è "negoziale", è cioè l'obbligo di sedersi intorno al tavolo e di negoziare quelle condizioni. Ma "qualora possibile" significa "dati i vincoli delle condizioni di subentro", il che è, secondo me, molto ragionevole. Questa clausola è stata scavalcata da dieci Regioni su quindici, è stata resa molto più vincolante a tutela integrale dei livelli di salario e di produttività dei "perdenti", costituendo il massimo ostacolo all'apertura del mercato.

Questo è un punto su cui bisognerebbe riflettere.

Un altro aspetto importante. In un convegno precedente l'intervento del giurista di Federtrasporto ha messo in luce che un soggetto non può fare gare a cui partecipa anche lui. La gara rischia di essere automaticamente nulla per conflitto d'interesse. Ma questo apre un problema terrificante per quasi tutte le leggi regionali (esclusa quella della Toscana, perché in quel caso chi parla ha suggerito loro di fare una separazione netta di ruoli): come fa, ad esempio il Comune di Milano a mettere in gara i servizi urbani essendo proprietaria dell'ATM? Non credo che una cosa del genere sia tecnicamente semplice. Lo stesso vale per i servizi ferroviari: molte Regioni costituiscono società regionali pubbliche, e poi pensano di metterle in gara.

Di un'altra nota, però ottimistica, se ne è già parlato: la revisione in corso della L. n. 142 (e dello stesso decreto 422). Mi sembra che i contenuti di tali revisioni costituiscano un progresso molto rilevante nel quadro complessivo, se non altro in termini di chiarificazione. Un altro aspetto su cui volevo attirare la vostra attenzione è la ricchezza e l'articolazione degli strumenti per introdurre concorrenza. Il modello di competizione *nel* mercato può essere anche un modello sussidiato, (che in Inghilterra non è stato applicato), in cui il sussidio può essere diretto all'utenza, oppure a qualsiasi operatore per unità di traffico. Si possono anche introdurre elementi di smorzamento degli aspetti più negativi della concorrenza *nel* mercato, tutti da esplorare. Ognuna delle molte alternative possibili rappresenta una strategia che va confrontata con il contesto e con gli obiettivi pubblici, da un lato, e dall'altro col contesto delle imprese e della domanda in ogni Regione.

Con riferimento alla concorrenza *per* il mercato cioè alle gare, vi sono alternative funzionali molto importanti: *cosa* mettere in gara, per linea o per aree, *come* mettere in gara, servizi dettagliati o servizi non dettagliati. Bisogna cioè considerare il grado di libertà concesso alle imprese di esprimere razionalità industriale, che fin ora sembra molto bassa. Sostanzialmente, se ci pensate, il subappalto è un modello di gara per il solo fattore lavoro. C'è un dibattito a Londra molto rilevante tra gare per soli costi (fin ora sono state fatte gare per soli costi) e gare per costi e ricavi. Apparentemente sembrano preferibili le gare di costi e ricavi, ma "il prezzo del rischio" è molto alto. A Londra, questo secondo approccio, non ha funzionato.

Alcune considerazioni conclusive. Tra gli strumenti delle gare da esplorare vi è il tipo di aste che si fanno: aste di primo prezzo e aste di secondo prezzo, per esempio. E' un campo affascinante per la difesa dell'interesse pubblico, che però non è stato adeguatamente esplorato. Quindi la gamma di strategie è estremamente articolata, estremamente critica, però c'è una premessa in quello che dicevo prima: queste strategie sono funzionali alla volontà reale di costruire un contesto competitivo e di come costruirlo. Finché non ci sono segnali o vi sono segnali debolissimi di questa volontà, le strategie non possono essere perseguite. Il quadro è abbastanza articolato anche all'interno delle singole Regioni da pensare che qualche soggetto incomincerà a vincere delle gare. Allora si mettono in moto due effetti "domino" paralleli, da un lato, la capacità di una "contropressione" da parte di una nuova lobby rispetto agli interessi attuali. L'altro effetto avverrà se, indicando una gara, una Regione riuscirà ad avere servizi migliori a costi inferiori. Questo è da supporre che avvenga. Allora per le altre Regioni diventerà poi difficile dire di volere ottenere servizi più costosi e di qualità inferiore. Quindi c'è un effetto domino a forcella. Il problema è quello di fare partire questo effetto. Resta spazio per qualche nota di ottimismo perché, per esempio, il contesto europeo al di fuori dell'Italia è molto più dinamico, più liberalizzato. Quindi gli Unni sono davvero alle porte, da questo punto di vista. La difesa ad oltranza dei monopoli nazionali è la morte tendenziale per le imprese:

la resistenza funziona per un po', ma quando incomincia a non funzionare più, se le imprese nazionali non sono allenate a competere, spariscono davvero. Quindi io ritengo che è molto opportuno che si impari a giocare con queste regole perché comunque gli Unni arriveranno, sarà questione di tempo, ma arriveranno.

Un'altra nota di ottimismo moderato è l'innovazione nei servizi.

L'esperienza olandese, che vanta il miglior servizio di trasporto pubblico che si possa immaginare al mondo (tram, ferrovie, autobus) è tragica, cioè si continua a perdere utenza. E' una realtà non molto diversa dalla nostra. Gli olandesi ritengono che l'unico modo per risolvere il problema sia quello di fornire servizi più simili all'automobile privata, cioè forme di taxi collettivi fortemente innovative sulla qualità, e tendenzialmente un po' più costose dei mezzi pubblici tradizionali. Quindi quello è uno spazio importante in cui possono essere messi insieme elementi di mercato con elementi di innovazione tecnica. Quanto alle modalità di erogazione del servizio non posso dilungarmi troppo sugli aspetti tecnici prima ricordati, che sono molto interessanti e che possono costituire un'importante accelerazione nel sistema complessivo.

Però, per concludere, la cosa più importante è che la cultura della Pubblica Amministrazione cambi, e questa è un'operazione in qualche modo illuministica, perché strutturalmente non è portata a cambiare. E' una questione immanente a un miglior funzionamento dello Stato e in fondo della stessa democrazia.

Grazie.





## STENIO RICCIO

(c.s.)

Ringrazio il prof. Ponti della stimolante relazione. Quando ho letto il titolo della sua relazione, “Il d.lgs. 422 e le regole sulla concorrenza”, mi sono domandato come questa relazione si potesse conciliare con l’affermazione che ieri aveva fatto il prof. Raimondi, parlando del contratto di servizio, secondo la quale in questa materia non vi è concorrenza. E la spiegazione è stata data. Il sistema è rigido, ma consente l’immissione di elementi di concorrenza che in prospettiva potranno rompere il quadro.

Passo subito all’ultima relazione, del prof. Gabriele Silingardi, ordinario nell’Università di Modena, sul trasferimento di funzioni che non richiedono l’esercizio unitario a livello regionale e sul ruolo degli Enti Locali.